Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9029**

17. Wahlperiode 20. 03. 2012

Antrag

der Abgeordneten Daniela Kolbe (Leipzig), Rüdiger Veit, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Gabriele Fograscher, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Petra Hinz (Essen), Frank Hofmann (Volkach), Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Aydan Özoğuz, Gerold Reichenbach, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Programm zur Unterstützung der Sicherung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist reich an Vielfalt und reich an Erfahrung im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft. Der demographische Wandel wird diese Entwicklung fortsetzen und die Zukunft unserer Gesellschaft prägen: Wir werden weniger, älter und „bunter“. Damit der Arbeitsmarkt unter diesen Bedingungen zukunftsfähig bleibt, muss der Fachkräftebedarf unseres Landes gesichert sein. Dabei spielt auch die Weiterentwicklung des Aufenthaltsrechts eine wichtige Rolle. Daneben bedarf es aber auch weiterer Anstrengungen zur besseren Integration aller Menschen in unserem Land. Aus sozial-, bildungspolitischen und auch humanen Gründen müssen wir das Aufenthaltsrecht ändern, um einerseits mehr qualifizierte Fachkräfte in unserem Land zu halten und andererseits Deutschland attraktiver für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte zu machen. Dafür bedarf es Anstrengungen in drei Bereichen. Erstens müssen die Chancen der hier lebenden Menschen für einen beruflichen Ein- und Aufstieg verbessert werden, um die Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern und die Erwerbsbeteiligung deutlich zu erhöhen. Zweitens brauchen wir attraktive Arbeitsplätze und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt einschließlich gerechter Löhne und wirksamer Weiterqualifizierung. Drittens muss Deutschland attraktiver für qualifizierte und hochqualifizierte Einwanderer werden. Eine Fortentwicklung des Einwanderungsrechts darf Bemühungen in der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik weder ersetzen noch zurückdrängen. Vielmehr ist sie ein Baustein neben den eben genannten. Auch darf sie nicht zur gezielten dauerhaften Abwerbung dringend benötigter Fachkräfte in Entwicklungsländern führen (brain drain).

Zur Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik liegen detaillierte Vorschläge vor (siehe Papier des SPD-Präsidiums vom 6. Dezember 2010, Allianz für Fachkräfte). Zur Einwanderungspolitik sollen die folgenden Vorschläge umgesetzt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein aufenthaltsrechtliches Programm zur Sicherung des Fachkräftebedarfs folgenden Inhalts aufzulegen:

1. Erschließung von Potentialen im Inland

a) Die Bemühungen um ausländische Hochschulabsolventen werden verstärkt:

   – Das Beratungsangebot für in Deutschland studierende Drittstaatsangehörige wird unabhängig evaluiert. Zu klären ist, ob sie ausreichende Informationsangebote darüber erhalten, welche Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten sie in Deutschland im Anschluss an das Studium haben. Dabei sind insbesondere absolventenspezifische Privilegierungen wie die einjährige Frist zur Arbeitssuche nach § 16 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) oder der vorrangprüfungslose Zugang zum Arbeitsmarkt nach § 27 Satz 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) in den Blick zu nehmen.

   – Die bislang einjährige Frist nach § 16 Absatz 4 AufenthG, innerhalb derer ausländische Absolventen einer deutschen Hochschule sich einen Arbeitsplatz suchen können, wird auf 18 Monate verlängert.

   – Die nach § 16 Absatz 4 AufenthG geforderte Angemessenheit der Beschäftigung von ausländischen Hochschulabsolventen wird gesetzlich wie folgt konkretisiert: Angemessen ist die angestrebte Tätigkeit, die unabhängig von der Fachrichtung der Hochschulausbildung üblicherweise einen akademischen Abschluss voraussetzt und bei der die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt werden. Die weiterhin erforderliche Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen bleibt hiervon unberührt.

   – Die Zuverdienstmöglichkeiten für studentische Nebentätigkeiten nach § 16 Absatz 3 Satz 1 AufenthG werden von derzeit 90 ganzen bzw. 180 halben Tagen auf 120 ganze bzw. 240 halbe Tage ausgeweitet.

b) Die Arbeitsmarktintegration von Geduldeten wird weiter verbessert:

   – Es wird eine weitergehende Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete geschaffen. Die mit § 25a AufenthG eingeführte stichtagsunabhängige Regelung wird nach dem Vorbild des Gesetzentwurfs auf Bundestagsdrucksache 17/7933 ausgebaut.

   – Bei Minderjährigen, die einen Schulabschluss in Deutschland gemacht haben, soll kein Gebrauch von § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) gemacht werden, wenn sie eine betriebliche Ausbildung aufnehmen möchten.

c) Subsidiär Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 3 AufenthG erhalten mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eine gesetzliche Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit.

2. Nachfrageorientierte Regelungen

Innerhalb der nachfrageorientierten Arbeitsmigration für qualifizierte Fachkräfte nach § 18 i. V. m. § 39 AufenthG werden folgende Schritte unternommen:

a) Um Engpässen am Arbeitsmarkt zu begegnen, werden folgende Maßnahmen ergriffen:

   – Der Bedarf an Fachkräften wird jährlich ermittelt. Dabei sind auch die Tarifparteien zu beteiligen und Bedarfsmeldungen der Bundesagentur für Arbeit zu berücksichtigen.

– Auf Grundlage des ermittelten Bedarfs wird gegebenenfalls die Liste der Beschäftigungen, bei denen die Bundesagentur für Arbeit der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach den Abschnitten 2 bis 5 BeschV zustimmen kann, durch Verordnung gemäß § 42 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG erweitert. Dieses Verfahren beinhaltet die Vorrangprüfung ebenso wie die Prüfung gleichwertiger Arbeitsbedingungen.

– Auf Grundlage des ermittelten Bedarfs wird außerdem verstärkt Gebrauch von § 39 Absatz 2 Nummer 2 erste Alternative AufenthG gemacht. Hiernach kann die Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufsgruppen feststellen, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Für diese Berufsgruppen wird somit ein genereller Bedarf festgestellt, so dass im Einzelfall keine Vorrangprüfung mehr erforderlich ist. Die Prüfung gleichwertiger Arbeitsbedingungen erfolgt auch hier.

b) Jenseits der in Buchstabe a dritter Spiegelstrich genannten Mangelberufe bleibt es beim Erfordernis der Vorrangprüfung. Sie wird aber durch einen neuen § 39 Absatz 2 Satz 4 AufenthG ergänzt: Erfolgt die Entscheidung über die Vorrangprüfung trotz Beachtung aller Formalien seitens des Antragstellers nicht innerhalb von vier Wochen, gilt die Vorrangprüfung als zugunsten des Antragstellers entschieden (Entscheidungsfiktion).

c) Es wird eine unabhängige Evaluation der bestehenden aufenthaltsrechtlichen Beratungsangebote für potentielle Arbeitgeber durchgeführt.

3. Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG (sog. Blue Card-Hochqualifizierten-Richtlinie)

Die Richtlinie 2009/50/EG, die sog. Hochqualifizierten-Richtlinie der EU, wird europarechtskonform und unter Beachtung eines qualifikationsangemessenen Lohnes umgesetzt. Dafür ist unter anderem Folgendes zu berücksichtigen:

a) Für die Berechnung des Anderthalbfachen des jährlichen innerstaatlichen durchschnittlichen Bruttoeinkommens i. S. d. Artikels 5 Absatz 2 der Richtlinie 2009/50/EG wird auf § 1 Absatz 2 der Verordnung der Bundesregierung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2012 zurückgegriffen. Das Anderthalbfache des dort für 2012 genannten Betrages von 32 446 Euro liegt bei 48 669 Euro.

b) Es wird kein Gebrauch von der Öffnungsklausel gemacht, wonach die Mindestgehaltsschwelle nach Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2009/50/EG für bestimmte Mangelberufe auf das 1,2-Fache des jährlichen innerstaatlichen durchschnittlichen Bruttoeinkommens reduziert werden kann.

4. Angebotsorientierte Regelungen

Im Rahmen eines Modellprojekts wird ein Punktesystem eingeführt. Hiernach können Ausländer, die anhand ihrer Qualifikationen einen bestimmten Punktestand erreichen, unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot eine Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis erhalten. Es gelten folgende Maßgaben:

– Die Bewertungskriterien orientieren sich an dem Konzept des § 20 des Zuwanderungsgesetzes (ZuwG) 2003 (Bundestagsdrucksache 15/420). Insbesondere sind als Bewertungskriterien das Alter des Antragstellers, die schulische und berufliche Qualifikation, Berufserfahrung, der Familienstand, die Sprachkenntnisse und Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen.

– Das Punktesystem wird befristet und von Beginn an fortlaufend unabhängig evaluiert. Anschließend wird über eine Verlängerung entschieden.

– Antragsteller erhalten zunächst eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis. Diese wird nur verlängert, wenn sie eine Beschäftigung gefunden haben. Im Übrigen gelten die allgemeinen Regeln zur Aufenthaltsverfestigung.

– Zur näheren Ausgestaltung wird eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium des Innern geschaffen. Insbesondere wird dieses zur Einführung einer jährlichen Quote ermächtigt. So soll das Konzept mit einer zunächst eng begrenzten, gleichwohl repräsentativen Menge an Personen erprobt werden.

5. Evaluierung der Einwanderung Selbständiger

Die Anwendung von § 21 AufenthG wird evaluiert. Insbesondere wird geprüft, ob das Regelbeispiel des § 21 Absatz 1 Satz 2 AufenthG, wonach die Voraussetzungen als in der Regel gegeben angesehen werden, wenn mindestens 250 000 Euro investiert und fünf Arbeitsplätze geschaffen werden, dazu führt, dass Aufenthaltstitel für andere, unterhalb dieser Zahlen liegende Vorhaben trotz erfolgversprechenden Geschäftsmodells nicht erteilt werden. Auch wird in die Prüfung einbezogen, ob diesbezüglich die Situation ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen besonders zu berücksichtigen ist.

6. Werbung um Potentiale im Ausland

Das Informationsangebot über das Studium in Deutschland und anschließende Aufenthaltsperspektiven einschließlich spezieller Angebote für Absolventen deutscher Auslandsschulen wird evaluiert.

7. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen attraktiver gestalten

a) Der Kindernachzug in sonstigen Fällen nach § 32 Absatz 4 AufenthG wird erweitert. Minderjährigen Kindern kann über die Regelfälle des Kindernachzugs nach § 32 Absatz 1 und 2 AufenthG hinaus der Nachzug gestattet werden, wenn der Elternteil, zu dem sie nachziehen, einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 4 AufenthG – Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit – hat.

b) Das Erfordernis des Spracherwerbs vor Einreise beim Ehegattennachzug nach § 30 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG wird abgeschafft.

c) In Deutschland lebende Ausländer sollen ihre Aufenthaltserlaubnis insbesondere in zwei Konstellationen nicht nach § 51 Absatz 1 Nummer 7 erste Alternative AufenthG wegen einer länger als sechs Monate dauernden Abwesenheit verlieren:

   – Sie sollen die Aufenthaltserlaubnis nicht verlieren, wenn sie zur Pflege von Verwandten vorübergehend, aber länger als sechs Monate das Land verlassen.

   – Sie sollen die Aufenthaltserlaubnis auch nicht verlieren, wenn sie im Rahmen einer vorübergehenden, entwicklungspolitisch sinnvollen Tätigkeit in das Herkunftsland bzw. die -region wandern, um beispielsweise am Aufbau von Betrieben oder an der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen mitzuwirken.

Um eine dementsprechenden Anwendung von § 51 Absatz 1 Nummer 7 zweite Alternative AufenthG, der auf die Möglichkeit der Einräumung einer längeren Frist durch die Ausländerbehörde verweist, sicherzustellen, sind entsprechende Hinweise in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz aufzunehmen.

8. Initiative „Bei uns sind Sie gut aufgehoben“

Es wird ein länderübergreifender Austausch über Best-Practice-Beispiele für integrationsfreundlichere, offensiv um qualifizierte Einwanderer werbende Ausländerbehörden organisiert.

9. Registrierung und statistische Erfassung von Entsendetatbeständen

In Bezug auf entsandte Arbeitnehmer wird im Bereich der Kontrolle und Registrierung dafür gesorgt, dass

– eine Registrierung von Entsendungen bei der Sozialversicherung zur Pflicht wird. Diese Meldung muss vor Aufnahme der Tätigkeit stattfinden und muss für alle Branchen verpflichtend sein und
– eine statistische Erfassung von Entsendetatbeständen geschaffen wird.

10. Zirkuläre Migration

Die Bundesregierung legt einen Bericht zu den bisherigen Erfahrungen mit Pilotprojekten zur temporären Arbeitsmigration mit Indonesien, Vietnam, Albanien und Bosnien und Herzegowina vor. Sie zieht zur Bewertung den interfraktionellen Beschluss des Deutschen Bundestages „Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“ (Bundestagsdrucksachen 16/4164 sowie 16/5119) heran und berücksichtigt insbesondere, dass der Gewinn für beide Partnerländer (brain gain) ein wesentliches Ziel sein muss.

Berlin, den 20. März 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Insgesamt

Die Anzahl ausländischer Absolventen hat sich seit den späten 90er-Jahren mehr als verdreifacht (Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2010, S. 66).

2010 haben 35 472 ausländische Studenten ihr Studium in Deutschland abgeschlossen (a. a. O., S. 67). Die hohe Qualität der Lehre bei gleichzeitig niedrigen Studiengebühren macht den Studienstandort Deutschland beliebt.

Die Bedingungen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen wurden in den letzten Jahren verbessert. Diese haben zum einen nach Abschluss ihres Studiums gemäß § 27 Satz 2 BeschV ohne Vorrangprüfung Zugang zum Arbeitsmarkt. Zum anderen können sie nach § 16 Absatz 4 AufenthG eine bislang auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines ihrer Qualifikation angemessenen Arbeitsplatzes erhalten. Diese Entwicklung gilt es fortzuschreiben, um hier ausgebildete Fachkräfte zum Bleiben zu motivieren. Derzeit bleiben nach Abschluss des Studiums rund 26 Prozent aller Absolventen (OECD, International Migration Outlook 2011 SOPEMI, OECD Publishing 2011, S. 67). Diese Zahl gilt es zu erhöhen.

Erster Spiegelstrich

Unklar ist, ob drittstaatsangehörige Studenten ausreichende Beratungsangebote über ihren möglichen weiteren Aufenthalt in Deutschland haben. Befragungen weisen darauf hin, dass hier ein erhebliches Maß an Unsicherheit herrscht. So gaben 2010 72 Prozent der drittstaatsangehörigen Studenten an, dass sie Informationen zum Aufenthaltsrecht nach dem Studium für sehr wichtig hielten (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland, Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, Berlin 2010, S. 54). Zufrieden oder sehr zufrieden mit den entsprechenden Angeboten waren aber nur 17 Prozent (a. a. O., S. 55).

Ausländische Studierende werden zu Beginn und während ihres Aufenthaltes von den Studentenwerken betreut. Diese bieten ein umfassendes Angebot durch Wohnheimtutoren, Beratung zu Alltagsangelegenheiten wie Unterkunft, Verpflegung, Semestergebühren und Versicherungsfragen, besondere Begrüßungsveranstaltungen, Kontakt- und Patenprogramme, finanzielle Unterstützung in Not- oder Examensphasen sowie Infopoints mit speziellem Informations- und Veranstaltungsangebot an. Dies sichert die Integration der Betroffenen, ist aber insbesondere auf die Studienphase selbst ausgerichtet. Spezielle Programme, die auf das Ziel der an das Studium anschließenden Beschäftigung in Deutschland gerichtet sind, gibt es nicht oder nur vereinzelt.

Auch die Akademischen Auslandsämter bieten Projekte zur Integration in den Arbeitsmarkt an, welche sich aber grundsätzlich an alle Studierenden wenden statt speziell an Drittstaatsangehörige. Das Gleiche galt lange auch für die Career Services der Hochschulen. Vereinzelte Hochschulen bieten jedoch spezielle Programme zum Berufseinstieg für ausländische Studenten an. Insgesamt ist zu evaluieren, ob innerhalb der bestehenden Angebote auf die Informationsbedürfnisse ausländischer Studenten ausreichend eingegangen wird oder ob es weiterer, eigenständiger Programme bedarf.

Zweiter Spiegelstrich

Für die Absolventen muss das Bleiben ermöglicht und attraktiv gestaltet werden. Dazu gehört auch eine Verlängerung der Zeit, während derer sie einen Arbeitsplatz suchen können. Das gilt insbesondere, um konjunkturelle Schwankungen auffangen zu können. Hier gilt es, die erfolgreiche Suche nach einem Arbeitsplatz auch bei Schwächephasen – wie etwa während des Konjunktureinbruchs 2008/2009 – realistisch zu ermöglichen.

Dritter Spiegelstrich

In der Praxis kommt es vielfach zu Auseinandersetzungen wegen unterschiedlicher Auslegungen des Begriffes „angemessen“. Dieser sollte jedoch großzügig gehandhabt werden. Nur so kann die Abwanderung hoch qualifizierter, hier ausgebildeter Akademiker in andere Industrieländer vermieden werden.

Der Formulierungsvorschlag folgt dem des Freistaates Sachsen auf Bundesratsdrucksache 185/11 in Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb, der auch von der Hamburger Bürgerschaft übernommen worden ist (HambB 20/1811). Zur Begründung heißt es in Bundesratsdrucksache 185/11, S. 10 zutreffend: „Die Entwicklungen in der Arbeitswelt zeigen, dass Arbeitsstellenausschreibungen nicht mehr überall klassischen Berufsbildern entsprechen. Häufig werden fachübergreifende Experten gesucht. Der Begriff des ‚angemessenen Arbeitsplatzes‘ ist daher weit zu verstehen und richtet sich nach den im Einzelfall bestehenden Besonderheiten. Die Änderung nimmt eine Konkretisierung des Begriffes ‚ange-

messen‘ vor und eröffnet mehr Flexibilität. Ziel der Hochschulausbildung sind nicht nur fachliche Spezialkenntnisse, sondern vor allem auch wissenschaftliche Methodik, die fächerübergreifende grundlegende Befähigung ist. Beispielsweise sind Theologen oder Physiker auch gesuchte Qualifikationen in Unternehmensberatungen. Die Gefahr des Missbrauchs ist als gering einzuschätzen, da zunächst für den Aufenthaltstitel nach § 16 Absatz 4 ein erfolgreich abgeschlossenes Studium erforderlich ist und der Aufenthaltstitel ohnehin auf ein Jahr befristet ist. Ferner liegt die Arbeitslosigkeit bei Akademikern derzeit bei unter 3 %.“

Vierter Spiegelstrich

In der Praxis wird vielfach beklagt, dass die Zuverdienstmöglichkeiten nicht ausreichten. Das muss geändert werden, damit ausländische Studenten ihr Studium ausreichend finanzieren können. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass § 16 Absatz 3 Satz 1 AufenthG verhindern soll, dass der Aufenthalt zum Studium faktisch zu einem Aufenthalt zu Erwerbszwecken umgewidmet wird, womit die diesbezüglichen Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf Zugang und Arbeitsbedingungen umgangen würden. Die Neuregelung greift beide Aspekte auf, indem sie die Stundenzahl ausweitet, sich dabei aber immer noch eindeutig im Rahmen einer Teilzeittätigkeit bewegt.

Zu Buchstabe b

Erster Spiegelstrich

Trotz verschiedener Bleiberechtsregelungen lebten am 30. Juni 2011 nach wie vor 87 312 Ausländer geduldet in Deutschland, davon 51 224 länger als sechs Jahre (Bundestagsdrucksache 17/6816, S. 6). Hier gilt es, die im Inland vorhandenen Potentiale zu nutzen und den Betroffenen eine Perspektive für eine gesellschaftliche Integration zu geben. Für Einzelheiten wird auf Bundestagsdrucksache 17/7933 verwiesen.

Zweiter Spiegelstrich

Nach § 11 BeschVerfV darf geduldeten Ausländern die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder wenn bei diesen Ausländern aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe hiernach insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch Täuschung über seine Identität oder seine Staatsangehörigkeit oder durch falsche Angaben herbeiführt.

§ 11 BeschVerfV wird in der Praxis häufig angewandt. Er ist ein wichtiges Mittel, um Missbrauch zu bekämpfen. Gerade bei Minderjährigen stellt sich jedoch oft das Problem, dass er restriktiv angewandt wird oder Handlungen der Eltern dem Minderjährigen angelastet werden. Gerade Minderjährigen werden jedoch langfristig Perspektiven verbaut, wenn sie keinerlei Zugang zu Ausbildung haben. Das ist für die Betroffenen ein langfristiges Problem. Es ist jedoch auch für die Aufnahmegesellschaft ein langfristiges Integrationsproblem, wenn sich herausstellt, dass der Betroffene dauerhaft nicht wird ausreisen können.

Für Ausnahmefälle wird den Behörden durch die Soll-Formulierung ein Spielraum belassen.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine überfällige Anpassung an Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie 2011/95/EU (zuvor Artikel 26 Absatz 3 der Richtlinie 2004/83/EG, sog.

Qualifikationsrichtlinie). Nach derzeitiger innerstaatlicher Rechtslage kann subsidiär Schutzberechtigten im Ermessenswege nach § 39 Absatz 3 AufenthG eine Arbeitserlaubnis erteilt werden. Europarechtlich gebietet Artikel 26 Absatz 3 der Richtlinie 2004/83/EG jedoch die zwingende Erteilung einer Arbeitserlaubnis.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Erster Spiegelstrich

Für die Ermittlung des Fachkräftebedarfs kann auf das Arbeitskräfte-Monitoring zurückgegriffen werden, wie es vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen des Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgeschlagen wurde.

Zweiter Spiegelstrich

Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung kann nach geltendem Recht nur erteilt werden, wenn es sich um eine Beschäftigung handelt, die in der BeschV als zustimmungsfähig aufgeführt ist. Jenseits von einzelnen Berufsgruppen ist schon jetzt die Beschäftigung von Akademikern unabhängig von der Fachrichtung gemäß § 27 BeschV zustimmungsfähig. Folglich ist eine gegebenenfalls erforderliche Erweiterung der zustimmungsfähigen Berufe insbesondere in Bezug auf nichtakademische Fachkräfte – etwa im Pflege- und Gesundheitsbereich – zu prüfen.

Dritter Spiegelstrich

Wo ein starker Bedarf an bestimmten Berufsgruppen besteht, sind Antragsteller dieser Fachrichtungen von der individuell durchzuführenden Vorrangprüfung zu befreien. So kann schnell und flexibel auf Engpässe am Arbeitsmarkt reagiert werden.

Zu Buchstabe b

Die durchschnittliche Dauer der Vorrangprüfung wird nicht statistisch erfasst. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) geht jedoch von einer Bearbeitungszeit von durchschnittlich einer bis vier Wochen aus (Bundestagsdrucksache 17/4444, S. 3). Arbeitgeber berichten dennoch, dass es bisweilen zu Verzögerungen kommt. Ist dies der Fall, kann der Arbeitgeber die Stelle nicht besetzen. Der Arbeitnehmer kann nicht planen und nimmt möglicherweise eine andere Stelle an.

Die Vorrangprüfung als solche ist als Kontrollinstrument sinnvoll. Sie darf aber kein übermäßiges Hindernis für Arbeitgeber und -nehmer werden. Die nunmehr eingeführte Frist von vier Wochen orientiert sich am oberen Ende dessen, was die BA als geschätzte durchschnittliche Bearbeitungszeit angibt. Die Frist setzt die Arbeitsverwaltung also nicht über Gebühr unter Druck. Sie verhindert lediglich zeitliche Ausreißer nach oben.

Zu Buchstabe c

Bereits jetzt gibt es verschiedene Beratungsangebote im In- und Ausland. Die Bundesagentur für Arbeit bietet Onlineinformationen an und unterhält die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, die Arbeitgeber und -nehmer in aufenthaltsrechtlichen Fragen berät.

Auch Institutionen wie die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern oder die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände halten Informationsmaterial oder individuelle Beratungsangebote vor.

In Hamburg bietet das von der Stadt unterhaltene Welcome Center ebenfalls eine aufenthaltsrechtliche Beratung für Personalabteilungen an. Auch gibt es Kooperationen wie den Business Immigration Service in Berlin, wo die Industrie- und Handelskammer eine gemeinsame Beratung mit der Ausländerbehörde anbietet.

Bislang gibt es aber keine umfassenden Erkenntnisse darüber, ob solche Angebote flächendeckend vorhanden sind und ob sie alle potentiellen Adressaten erreichen. Gerade kleinere Unternehmen ohne Rechtsabteilung sind angesichts des komplizierten Arbeitsmigrationsrechtes auf effektive Beratungsstrukturen angewiesen. Das gilt umso mehr, als Arbeitgeberverbände berichten, dass manch kleinere Betriebe die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte mangels rechtlichen Wissens bislang gar nicht in Betracht ziehen. Durch ein breiteres, auch regional verfügbares Beratungsangebot könnten sie künftig hierzu ermuntert werden. Deshalb soll mit der Evaluation geprüft werden, ob diesbezüglich Verbesserungsbedarf besteht.

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung hat im Dezember 2011 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der unter anderem der Umsetzung der genannten Richtlinie dient (Bundesratsdrucksache 848/11).

Zu Buchstabe a

Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 2009/50/EG fordert ein Mindestgehalt von mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat.

Das durchschnittliche Jahresgehalt beträgt für das Jahr 2012, wenn man das vorläufige Durchschnittsentgelt für 2012 nach § 1 Absatz 2 der Verordnung der Bundesregierung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2012 zugrunde legt, 32 446 Euro. Das Anderthalbfache hiervon liegt bei 48 669 Euro.

In dem neuen § 41a Absatz 1 BeschV des oben genannten Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird das Mindestgehalt hingegen festgesetzt mit zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung. Das seien, so die Begründung (Bundesratsdrucksache 848/11, S. 34), 44 000 Euro.

Die Beitragsbemessungsgrenze liegt nach § 3 der genannten Verordnung bei 67 200 Euro. Zwei Drittel hiervon sind 44 800 Euro. Damit ist nicht nur der in der Begründung angegebene Wert falsch. Vielmehr liegt auch der in § 41a Absatz 1 BeschV abstrakt angegebene Wert, also die Bezugsgröße von 3 869 Euro, unter dem europarechtlich gebotenen Mindestgehalt. Die von der Bundesregierung vorgesehene Umsetzung ist europarechtswidrig.

Zu Buchstabe b

Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2009/50/EU erlaubt eine Abweichung für Mangelberufe nach unten. Die Gehaltsschwelle darf bei diesen bei dem 1,2-Fachen des durchschnittlichen Jahresbruttogehalts liegen.

Die Gehaltsgrenze für Mangelberufe soll nicht genutzt werden. Sie ist politisch kritikwürdig: Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2009/50/EU erlaubt die Abweichung nach unten. Er verpflichtet aber nicht dazu. Die maximale Abweichung

nach unten – zumal hier der europarechtlich erlaubte Betrag noch unterschritten wird – birgt die Gefahr des Lohndumpings in den hochqualifizierten Berufsgruppen der Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure.

Das 1,2-Fache des in § 1 Absatz 2 der Verordnung der Bundesregierung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2012 angegebenen Durchschnittsgehalts von 32 446 Euro beträgt 38 935 Euro. Nimmt man etwa die Entgeltstufe 13 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst als Bezugsgruppe für Akademiker, so liegt hier schon das Einstiegsgehalt eines Berufseinsteigers in der Entgeltstufe 1 bei 39 174 Euro über der genannten Größe.

Es besteht kein Bedarf, bei Mangelberufen die Höhe des Gehalts nach unten zu drücken. Vielmehr kann auf einen Mangel mit einem generellen Aussetzen der Vorrangprüfung in Mangelberufen reagiert werden (s. hierzu Abschnitt II Nummer 1 Buchstabe a dritter Spiegelstrich).

Im Übrigen sei darauf verwiesen, dass die Bundesregierung auch hier in § 41a Absatz 2 BeschV eine fehlerhafte Bezugsgröße zugrunde legt.

Zu Nummer 4

Das Punktesystem war bereits im ursprünglichen Entwurf des Zuwanderungsgesetzes 2003 vorgesehen (Bundestagsdrucksache 15/420, § 20). Es soll das traditionell nachfrageorientierte deutsche Arbeitsmigrationsrecht um ein angebots- bzw. potentialorientiertes Element ergänzen.

Bislang gibt es in Deutschland keine Erfahrungen mit diesem Ansatz. Insbesondere wird zu erproben sein, inwiefern es sich bei den Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes bewährt. So wird etwa zu klären sein, welche Erfahrungen aus anderen Ländern angesichts unterschiedlicher arbeitsrechtlicher Regelungen und daraus resultierender unterschiedlicher Flexibilität übertragbar sind. Insofern kann das Punktesystem Potential entfalten, sollte zunächst aber erprobt werden. So wird auch ausreichende Akzeptanz für das Konzept geschaffen. Deshalb erhält es vorläufig Modellcharakter durch eine Befristung samt Evaluation, zunächst enge Quotierung und eine konditional befristete Aufenthaltserlaubnis.

Die Quotierung kann im Übrigen länderspezifisch ausgestaltet werden. Sofern Hochqualifizierte aus Entwicklungs- und Schwellenländern einwandern, gilt es Brain-drain-Effekte zu vermeiden.

Zu Nummer 5

§ 21 Absatz 1 Satz 1 AufenthG formuliert als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels an Selbständige, dass ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis bestehen muss, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lassen muss und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert sein muss. „Im Übrigen richtet sich die Beurteilung der Voraussetzungen nach Satz 1 insbesondere nach der Tragfähigkeit der zu Grunde liegenden Geschäftsidee, den unternehmerischen Erfahrungen des Ausländers, der Höhe des Kapitaleinsatzes, den Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und dem Beitrag für Innovation und Forschung.“

Satz 2 formuliert zu den in Satz 1 genannten Voraussetzungen ein Regelbeispiel. Die Voraussetzungen sind danach in der Regel gegeben, wenn mindestens 250 000 Euro investiert und fünf Arbeitsplätze geschaffen werden.

Aus der Praxis wird vielfach berichtet, dass das Regelbeispiel zur faktischen Tatbestandsvoraussetzung wird. Eine eigenständige Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen finde, so berichten Rechtsanwälte, oftmals nicht statt, wenn

das Mindestinvestitionsvolumen und die Mindestanzahl zu schaffender Stellen unterschritten würden.

Zu Nummer 6

Auch im Ausland gibt es bereits jetzt Informationsangebote, etwa durch den Deutschen Akademischen Auslandsdienst. Auch hier fehlt jedoch bislang eine systematische Übersicht über bestehende Angebote und ihre Effektivität.

Neben der generellen Werbung um ausländische Studierende ist auch zu evaluieren, ob es spezielle Informationsangebote für Absolventen deutscher Auslandsschulen gibt. Sie sind beim Zugang zum Arbeitsmarkt privilegiert: Nach § 27 Satz 1 Nummer 4 i. V. m. Satz 2 BeschV kann ihrer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung zugestimmt werden. Eine qualifizierte betriebliche Ausbildung können sie gemäß § 2 Absatz 1 BeschV ohne Zustimmung aufnehmen. Gerade diese Zielgruppe sollte deshalb gesondert angesprochen werden.

Zu Nummer 7

Zu Buchstabe a

Die Regelung soll insbesondere die Einwanderung alleinerziehender, aber nicht allein sorgeberechtigter Fachkräfte ermöglichen. Diese ist bislang verbaut: Der Nachzug von Kindern setzt in den Regelfällen des § 32 Absatz 1 oder 2 AufenthG voraus, dass beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil in Deutschland leben. Eine Ausnahme besteht nach § 32 Absatz 4 AufenthG für besondere Härten.

Die besondere Härte wird eng ausgelegt. Sie kann „in Betracht kommen, wenn eine familiäre Situation vorliegt, in der nach deutschem Kindschaftsrecht eine Personensorgerechtsübertragung möglich wäre […], jedoch die Herbeiführung eines alleinigen Personensorgerechts des im Bundesgebiet ansässigen Elternteils entsprechend dem nach § 1626 BGB vorgesehenen Rechteumfang nach der Rechtsordnung oder der Rechtspraxis im Heimatstaat nicht vorgesehen bzw. aussichtslos ist.“ (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Bundesratsdrucksache 669/09, Nummer 32.0.4).

Bei der Arbeitsmigration kann es Fälle geben, in denen der Zuzug des Elternteils wünschenswert, der Kindernachzug aber nach geltendem Recht nicht möglich ist. Ein Beispiel wäre ein alleinerziehender Elternteil, der sich das Sorgerecht mit seinem ehemaligen Partner teilt. Es ist denkbar, dass dieser Elternteil nach Deutschland einwandern möchte, um eine Beschäftigung anzunehmen und die Eltern sich einig sind, dass das Kind weiter bei diesem Elternteil leben soll. Eine Härte im eben genannten Sinne liegt nicht vor. Hier kann die fehlende Möglichkeit des Kindernachzugs den migrationswilligen Elternteil vom Schritt nach Deutschland abhalten. Um auf solche Fälle angemessen reagieren zu können, ist eine Ermessensnorm zu schaffen.

Zu Buchstabe b

Das Spracherfordernis vor Einreise beim Ehegattennachzug begegnet Kritik unter verschiedenen Gesichtspunkten. Auch für den Nachzug qualifizierter Fachkräfte kann es eine Hürde darstellen. Zwar sind nachziehende Ehegatten gemäß § 30 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG vom Nachweis einfacher Deutschkenntnisse befreit, sofern der Ehegatte, zu dem sie nachziehen, eine Aufenthaltserlaubnis als Hochqualifizierter nach § 19, als Forscher nach § 20 oder als Selbständiger nach § 21 AufenthG hat.

Inhaber der eben genannten Aufenthaltstitel machen aber die Minderheit aus. 2010 erhielten 219 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19, 54 eine nach

§ 20 und 711 eine nach § 21 AufenthG (Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2010, S. 98, 101, 100).

Die Mehrheit ausländischer Fachkräfte, gerade im akademischen Bereich, erhält eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Absatz 4 AufenthG. Auf dieser Grundlage erhielten im Jahr 2010 17 142 Fachkräfte, also Akademiker oder solche mit einer qualifizierten Berufsausbildung, eine Aufenthaltserlaubnis (a. a. O., S. 79). Für deren Ehegatten kann das Spracherfordernis eine Hürde sein. Bei ihnen wird gemäß § 30 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 AufenthG nur vom Nachweis einfacher Deutschkenntnisse abgesehen, wenn sie erkennbar geringen Integrationsbedarf nach § 4 Absatz 2 der Integrationskursverordnung (IntV) haben – insbesondere also, wenn sie selbst Akademiker sind – oder aus anderen Gründen keinen Anspruch nach § 44 AufenthG auf einen Sprachkurs haben. Sofern die Ehegatten nicht unter die Ausnahme fallen, müssen sie vor ihrer Einreise einfache Sprachkenntnisse nachweisen. Das kann qualifizierte Arbeitskräfte, die schnell und unkompliziert mit ihren Ehegatten einwandern wollen, abschrecken.

Es wird allerdings daran festgehalten, dass nachziehende Ehegatten aus Drittstaaten Deutsch können oder, wo dies nicht der Fall ist, Deutsch lernen müssen. Die Verpflichtung zum Deutsch Lernen soll allerdings erst in Deutschland bestehen, also nach der Einreise. Das ist für die eheliche Lebensgemeinschaft weniger belastend.

Zu Buchstabe c

Erster Spiegelstrich

Bisweilen wünschen junge Ausländer, Deutschland vorübergehend zu verlassen, um Angehörige im Ausland zu pflegen. In diesen Fällen sollte ihnen die Rückkehr weder verbaut noch verkompliziert werden. Dies ist aufgrund der in § 51 Absatz 1 Nummer 7 zweite Alternative AufenthG enthaltenen Möglichkeit einer längeren Fristsetzung möglich. Um eine entsprechende Anwendung sicherzustellen, erfolgt jedoch ein Hinweis in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz.

Zweiter Spiegelstrich

Häufig zeigt sich, dass Investitionsprojekte von Migranten aufgrund der Kenntnisse des Herkunftslandes auf solideren Beinen stehen als die von ausländischen Investoren. Durch die neuen Kommunikationsmittel ist Wissenstransfer nicht mehr nur an die dauerhafte Rückkehr von Fachkräften in ihre Herkunftsländer gebunden. Bedeutsamer ist die Mobilität in beide Richtungen bzw. die globale Mobilität. Wirtschaftliches Handeln von in Deutschland lebenden und arbeitenden Migranten in ihren Herkunftsländern ist wirtschafts- und entwicklungspolitisch erwünscht. Die Rückkehr nach Deutschland darf in diesen Fällen deshalb auch nach sechs Monaten nicht verwehrt werden. Maßgebend sollte vielmehr der für die erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit notwendige Zeitraum sein. Auch dies ist aufgrund der in § 51 Absatz 1 Nummer 7 zweite Alternative AufenthG enthaltenen Möglichkeit einer längeren Fristsetzung möglich. Um eine entsprechende Anwendung sicherzustellen, erfolgt auch hier ein Hinweis in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz.

Zu Nummer 8

In vielen Landkreisen und Städten gibt es Ausländerbehörden, die nach einem modernen Leitbild umstrukturiert wurden. Statt verwaltungsrechtlicher Gefahrenabwehr steht der Integrationsgedanke im Vordergrund.

Die Schaffung eines offenen, willkommen heißenden Klimas spielt gerade für qualifizierte Einwanderer eine wichtige Rolle. Der Besuch der Ausländerbehörde gehört zu den ersten Kontakten mit Vertretern des neuen Aufenthaltsstaates. Hier gilt es, diejenigen, die umworben werden sollen, nicht abzuschrecken.

Der Bund hat für die Ausgestaltung des Behördenverfahrens keine Kompetenz. Da allerdings Bundesrecht vollzogen wird, hat er zumindest ein Interesse an der Ausgestaltung des Behördenvollzugs. Deshalb liegt es nahe, hier einen länderübergreifenden inhaltlichen Austausch zu organisieren.

Zu Nummer 9

Derzeit gibt es keine Erfassung von Entsendetatbeständen außerhalb des Anwendungsbereichs des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Eine Möglichkeit dazu ist eine gewerberechtliche Erfassung bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen.

Zu Nummer 10

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und die Bundesagentur für Arbeit führen derzeit Pilotprojekte zur temporären Arbeitsmigration in Zusammenarbeit mit den Staaten Indonesien, Vietnam, Albanien und Bosnien und Herzegowina durch.

Das Konzept der temporären oder zirkulären Migration hat durchaus Potential: Es kann dem Wunsch vieler Migranten nach vorübergehender Arbeitsmigration begegnen, es birgt entwicklungspolitische Chancen für die Herkunftsstaaten und es kann die beschäftigungspolitischen Bedürfnisse des Aufnahmestaates aufgreifen. Zugleich wird es aber auch kritisiert, etwa weil befürchtet wird, dass man die Fehler der so genannten Gastarbeiteranwerbung wiederholen könnte und neben ökomomischen Aspekten solche der Integration zu kurz kommen könnten. Für die weitere Debatte ist zunächst eine Klärung wünschenswert, nach welchem Konzept und mit welchen Zwischenergebnissen die oben genannten Projekte durchgeführt werden und welche Erfahrungen aus der Praxis bislang vorliegen. Deshalb sollen sie evaluiert werden. Dabei soll die Evaluation auch aufgreifen, inwiefern und mit welchen aufenthalts- und sozialpolitischen Zielen derartige Projekte nicht nur Bestandteil eines entwicklungs-, sondern auch eines einwanderungsrechtlichen Gesamtkonzepts sein können.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333